

Oorlog in het openbaar bestuur: Persoonlijke en zakelijke conflicten in gemeenten en provincies

MICHIEL DE VRIES

Prof. dr. M.S. de Vries is als hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen

1 Inleiding

Dit artikel gaat over wat wel één van de laatste taboes in het openbaar bestuur kan worden genoemd: de persoonlijke conflicten tussen politici onderling, tussen politici en ambtenaren en tussen ambtenaren onderling die uiteindelijk zodanig uit de hand lopen dat ze een belemmering vormen voor het tot stand komen van beleid. Zo'n *persoonlijk conflict* ontstaat waar één of meerdere mensen elkaar niet mogen. Het *persoonlijk conflict* staat in tegenstelling tot een *zakelijk conflict* waarbij twee of meer partijen doelstellingen nastreven of waarden aanhangen die onverenigbaar zijn en daardoor in botsing komen. Dit type conflicten is zichtbaar in het toenemend aantal conflicten tussen wethouders en gemeenteraad, en het vroegtijdig vertrek van wethouders waaraan in Binnenlands Bestuur veel aandacht is besteed. Waar over zakelijke conflicten veel wordt gesproken, wordt over persoonlijke animositeit zelden gepraat, maar voornamelijk besmuikt gelachen dan wel verontwaardigd gereageerd als de één de ander weer een hak heeft gezet of als de zaak weer verder is geëscaleerd. Zulke conflicten worden als (vervelende) incidenten gezien die professionals in de context van het openbaar bestuur eigenlijk onderling moeten kunnen oplossen.

Als het om landelijk bekende politici gaat komen dergelijke conflicten nog wel in de publiciteit, zoals gold voor het conflict tussen Van Agt en Den Uyl in het begin van de jaren 80, waardoor het kabinet Van Agt II mede ten val kwam (Merrienboer, 2008; Bleich 2008) en de conflicten tussen politici binnen de LPF in 2002 waardoor het eerste kabinet Balkenende ten val kwam (cf. van Deth, 2006). Niet alleen in Nederland zijn dergelijke conflicten te vinden. In bijvoorbeeld Engeland gold hetzelfde voor het conflict tussen Tony Blair en Gordon Brown (Naughty, 2001;

Rawnsley, 2010). Op nationaal niveau zijn veel aansprekende voorbeelden te vinden. Het komt echter slechts sporadisch voor dat een persoonlijk conflict in het lokale of provinciale bestuur naar buiten komt. Met name als daarbij ambtenaren zijn betrokken. Een uitzonderlijk voorbeeld van een bekend geworden conflict op het lokale niveau is het persoonlijke conflict tussen de hoofdcommissaris van Amsterdam Welten en de voormalige burgemeester Job Cohen dat al in het begin van de aanstelling van Cohen tot uiting kwam, maar pas bij het afscheid van de burgemeester in 2010 naar buiten kwam. Het geval was dat toen zij in de auto van de burgemeester gezamenlijk terugreden van Den Haag - waar een bespreking was geweest waar de commissaris niet zijn zegje had mogen doen - het conflict dermate hoog opliep dat Welten op de snelweg de wagen liet stoppen, boos uitstapte en het hoofdbureau in Amsterdam belde om hem met een politieauto op te komen halen (Lugtenberg & Wiegman, 2010).

In dit artikel zal worden betoogd dat het er niet over praten niet betekent dat dergelijke conflicten op lokaal niveau ook nauwelijks zouden voorkomen. Duidelijk zal worden dat het zelfs één van de grootste problemen is waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Aan de hand van een herhaald survey onder politici en ambtenaren in middelgrote gemeenten en provincies zal worden beargumenteerd dat het bij persoonlijke en zakelijke conflicten niet om incidenten gaat, maar om een structureel probleem. Een structureel probleem dat zich in de vorm van persoonlijke conflicten met name gemeenten voordoet en in de vorm van zakelijke conflicten met name in provincies. Het doel van dit artikel is om de variatie in het al dan niet voorkomen van dergelijke conflicten te verklaren.

Ter verklaring wordt in de populaire literatuur wel gewezen op dualisering, dat wil zeggen, het stiefkindje van het openbaar bestuur (zie bijvoorbeeld verschillende columns in Binnenlands Bestuur). Het lijkt wel alsof zodra er iets fout gaat in het openbaar bestuur en met name in gemeenten de oorzaak ligt in recente fundamentele bestuurlijke veranderingen, zoals dualisering, gemeentelijke herindeling, decentralisatie of de gekozen burgemeester. Met name de invoering van de dualisering in gemeenten is een veel gebruikte zondebok (zie Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008). De uitkomsten van het survey waarover hier wordt bericht en dat om de vijf jaar is gehouden sinds 1989 zijn echter indicatief voor het feit dat structurele problemen met persoonlijke conflicten al zichtbaar waren voor de invoering van de dualisering en daarna eigenlijk niet groter of kleiner zijn geworden.

Het doel van dit artikel is het geven van inzicht in de mate waarin conflicten in het lokale en provinciale bestuur structureel zijn en hoe het al dan niet voorkomen van

dergelijke conflicten kan worden verklaard. Daartoe worden in de komende paragrafen achtereenvolgens de volgende deelvragen beantwoord:

- a Wat is er bekend in de theoretische literatuur over de oorzaken van zulke conflicten?
- b Welke tendensen binnen Nederlandse gemeenten en provincies zijn feitelijk zichtbaar in het optreden van persoonlijke conflicten?
- c In hoeverre worden de theoretische inzichten over de verklarende factoren achter persoonlijke conflicten ondersteund door empirisch onderzoek?

2 De achtergrond van conflicten in theorie

Waar gaat het om bij persoonlijke conflicten binnen organisaties en hoe ontstaan ze? Als ze als incidenten worden gezien kunnen worden ze geïnterpreteerd als botsende karakters, een psychopaat in pak, of een machtswellusteling die de sfeer in een organisatie verpest, iedereen zijn wil probeert op te leggen en zo ruzie zoekt en maakt. Het kan ook gaan om een politicus die het een andere politicus persoonlijk kwalijk neemt dat hij, na jaren wethouder te zijn geweest, bij de coalitiebesprekingen na lokale verkiezingen buitenspel is geplaatst, omdat de voormalige coalitiepartij zijn partij tijdens die onderhandelingen heeft laten vallen. Zo lagen na de laatste gemeenteraadsverkiezingen in 2010 in een kleine gemeente als Heiloo de collegeonderhandelingen vast, omdat de vertegenwoordigers van de politieke partijen “niet met elkaar praten, maar alleen over elkaar wordt gespeculeerd en gepraat met emoties van soms wel acht jaar geleden” (Burgemeester Boon in NHD, 31 maart 2010: R2). Een persoonlijk conflict kan ook gaan om de ervaren directeur van een dienst die het niet kan verkroppen dat “dat jonge broekje” die weliswaar veel stemmen heeft getrokken, maar geen enkele ervaring heeft als bestuurder, als wethouder hem nu gaat aansturen. Of andersom, om de nieuwe wethouder die zich aan alle kanten tegengewerkt ziet door zijn directeur van dienst en die continu minachtend wordt bejegend (vgl. de persiflage daarop in de tv-serie “Yes Minister”). Ten slotte kan het gaan om ambtenaren, politici die hun dagen vullen met het spelen van machtspelletjes, en die er voldoening in scheppen om collegae te pesten en te treiteren (Einarsen, 1991; Adams, 1992; Task Force Report 2001; O. Moore e.a., 1998). Dit is de verklaring op individueel niveau – persoonlijke conflicten worden verklaard door individueel gedrag van de personen die met elkaar in conflict zijn – en waarin met name het ontbreken van integer gedrag als belangrijke oorzaak wordt gezien.

Dit leidt tot hypothese 1.

*Hoe minder integer mensen in een organisatie met elkaar omgaan,
hoe groter de kans op persoonlijke conflicten.*

Ook is veel onderzoek is gedaan naar de persoonlijke kenmerken van betrokkenen waarbij stress, neurotisch gedrag, vijandigheid, pessimisme, ontevredenheid over het leven in het algemeen en depressiviteit worden genoemd als veroorzakers van persoonlijke conflicten (Hanson, 1984; Hobfoll, 1985). Zo zou de aard van het werk en de positie van functionarissen van invloed zijn, waarbij kantoorpersoneel bijvoorbeeld veel vaker in inter-persoonlijke conflicten betrokken is, dan arbeiders dat zijn. Ook werden jongere werknemers vaker met persoonlijke conflicten geconfronteerd dan oudere werknemers. Geen verschillen werden gevonden tussen vrouwen en mannen (Appelberg e.a., 1991); Dergelijke conflicten worden hardnekkig als de relaties onvermijdbaar zijn (Coleman, 2003) en wanneer deze zich uiten in negatieve stereotypen (Fisher & Keashley, 1990). Ook de leeftijd en opleiding van mensen zouden van invloed zijn op het voorkomen van persoonlijke conflicten op het werk (Appelberg e.a., 1991).

Dit leidt tot hypothese 2.

*Persoonlijke kenmerken van individuen, zoals leeftijd, opleiding, positie en werk,
zijn van invloed op de kans persoonlijke conflicten ontstaan in de organisatie.
Hoe jonger, hoe hoger opgeleid en hoe minder plezier in het werk hoe groter de
kans dat er persoonlijke conflicten ontstaan.*

In de literatuur wordt wel onderscheid gemaakt tussen oplosbare en hardnekkige persoonlijke conflicten, waarbij de laatste gekenmerkt worden door de polarisatie, de dynamiek naar escalatie, de combinatie van objectieve en subjectieve verschillen, de uitzichtloosheid, emotionaliteit, de intensiteit en de complexiteit (cf. Putnam & Wondolleck, 2003). Sommigen maken onderscheid in fasen van persoonlijke conflicten van discussie, via polarisatie en vervolgens afscheiding, naar destructie (Fisher & Keashly, 1990), of van wantrouwen, via zero-sum denken, het vermijden van communicatie, het zich negatief uitlaten over de andere partij, tot en met demoniseren en het afnemen van belemmeringen om tot lik op stuk over te gaan (White, 1984). Helaas ontbreken de data om zulke fasen in het onderhavige onderzoek op te nemen.

Een andere verklaring voor het meer of minder frequent voorkomen van persoonlijke conflicten is met name te vinden in bedrijfswetenschappelijke literatuur. Daar is ondertussen al enig onderzoek naar het probleem gedaan. In de betreffende lite-

ratuur wordt verondersteld dat de kans op zulke conflicten met name samenhangt met kenmerken van de context waarin mensen werkzaam zijn (Waite Miller, Roloff & Malis, 2009). Naast de werkdruk, alsmede de mate van monotonie in het werk bevordert vooral de dynamiek van de context, de hectische werkomgeving, de kans op persoonlijke conflicten (Marcellisen, 1988). De oplossing ervan blijkt moeilijker te worden en de conflicten hardnekkiger als er sprake is van machtsverschillen (Kriesberg, 1993); wanneer machtsposities ter discussie staan en ambigu worden (Smyth, 1994); wanneer in die machtsverhoudingen verschuivingen ontstaan, of anderszins in de context fundamentele veranderingen plaatsvinden (Putnam & Wodolleck, 2003; Coleman, 2003), en met name als de werksituatie als chaotisch wordt ervaren (Crocker, Hampson & Aall, 2004).

Dit leidt tot hypothese 3:

In relatief dynamische organisaties die gekenmerkt worden door continue veranderingen, is de kans op persoonlijke conflicten groter dan in relatief stabiele organisaties.

Brown & Harris zien de combinatie van kwetsbaarheid van personen en provocerende factoren (context) als de belangrijkste verklarende factor. Weer anderen spreken over specifieke kenmerken van de persoonlijkheid die het in meer of mindere mate mogelijk maken om adequaat om te gaan met de specifieke kenmerken van de sociale omgeving (vgl Kay, 1994)

Dit leidt tot hypothese 4.

Er is een interactie-effect zichtbaar in de invloed van persoonlijke en contextuele kenmerken op de kans dat persoonlijke conflicten ontstaan.

Het antwoord op de tweede deelvraag is daarmee dat de literatuur vooral wijst op de invloed van integer gedrag, persoonlijke kenmerken van mensen, de dynamiek van de context, en de combinatie van deze factoren.

3 Gemeenten en provincies als context

In de vorige paragraaf werd verondersteld dat het voor het ontstaan van conflicten van belang is of het op contextueel niveau om een hectische, dynamische omgeving gaat waarin machtsverhoudingen ambigue zijn, of om een relatief stabiele organisatie. In dit onderzoek worden deze twee typen organisaties geïndiceerd door respectievelijk gemeenten en provincies. Gemeenten zijn in deze optiek de meer hectische organisaties en provincies de meer stabiele. Dit vraagt enige uitleg.

Provincies en gemeenten in Nederland verschillen nogal in hun functie, takenpakket en de invulling daarvan. Provincies zijn een middenbestuur met veel minder eigen wettelijk vastgelegde taken dan gemeenten. Provincies hebben ook een meer coördinerende, regisserende rol in het openbaar bestuur en functioneren meer op de achtergrond en in de luwte van het openbaar bestuur (zie De Vries, 2003, 2004, 2008). Van groter belang voor het onderhavige onderzoek is dat in de afgelopen 20 jaar gemeenten een veelheid aan bestuurlijke veranderingen over zich heen hebben gekregen. Genoemd kunnen worden de decentralisatieprocessen waarbij hun meer (uitvoerings-)taken werden toebedeeld aan het einde van de jaren 80, bezuinigingen in het begin van de jaren negentig en ook anno 2010, een reeks van reorganisaties van bijvoorbeeld het secretariemodel naar het dienstenmodel naar een zogeheten gekantelde organisatie, experimenten op het gebied van referenda; experimenten met een gekozen burgemeester, herindelingen waarbij het aantal gemeenten met een derde afnam van 672 in 1990 naar 430 in 2010, en de bestuurlijke verandering in 2002 van een monistisch stelsel waarbij er eenheid werd verondersteld tussen raad en college van B&W naar een dualistisch stelsel waarin onder meer de afstand tussen Raad en college werd vergroot, naar processen van (re)centralisatie, en afwenteling van financiële tekorten door het Rijk naar de gemeenten.

Provincies hebben in vergelijking hiermee slechts een klein deel van dezelfde veranderingen ondergaan, hoewel daarmee niet wordt miskend dat in een aantal geen forse reorganisaties hebben plaatsgevonden (zie bijvoorbeeld Kickert & Van der Meer, 2009). Hun aantal van 12 is sinds jaar en dag stabiel, hun pakket aan wettelijk vastgelegde taken is veel minder aan verandering onderhevig geweest dan bij gemeenten en de afgelopen jaren – op de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg na – nauwelijks gewijzigd. Ook hier is het dualisme ingevoerd, maar met veel minder gevolgen dan in gemeenten. Zij hebben ook niet of nauwelijks te maken gehad met allerlei bestuurlijke experimenten.

Deze beschrijving in het licht van de hiervoor beschreven theorie leidt tot de verwachting dat vooral in gemeenten persoonlijke conflicten zullen optreden.

4 Het datamateriaal

Dat conflicten in gemeenten vaker voorkomen dan in provincies blijkt uit het aantal bestuurlijke crises dat in gemeenten en provincies zichtbaar is. Voor provincies geldt dat van het totaal van 69 gedeputeerden in deze periode tussen 2007 en 2009 tot nu toe slechts 7 gedwongen opstapten (=10%), terwijl in dezelfde periode in gemeenten van de 1542 wethouders 298 wethouders gedwongen werden op te stap-

pen (=20%). Dit is overeenkomstig de verwachtingen over de invloed van de variërende context in termen van stabiel en hectisch bestuur. Het betreft echter alleen de politieke conflicten die in de openbaarheid komen. In het onderhavige onderzoek gaat het met name om persoonlijke conflicten die vaak niet in de openbaarheid komen. Om de hypothesen daaromtrent te toetsen wordt echter gebruik gemaakt van ander bestaand onderzoeksmateriaal. Het onderhavige onderzoeksmateriaal maakt onderdeel uit van een internationaal vergelijkend onderzoek naar de achtergrond en opvattingen van lokale leiders. In dit project, onder de titel 'Democracy and Local Governance', zijn nu gegevens beschikbaar over circa 13,000 lokale politici en ambtenaren in meer dan 20 landen (Jacobs, Ostrowski & Teune, 1993; Jacobs e.a., 1999). In Nederland werd de eerste ronde georganiseerd door Derksen (zie Eldersveld, Strömberg & Derksen, 1995) en de laatste drie door de auteur van dit artikel.

Het onderzoeksmateriaal is uniek, omdat het verschillende typen van analyses toestaat. Ten eerste betreft het vergelijkend trendonderzoek, omdat in een vijftal landen in Oost en West Europa momenteel vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn over drie tijdstippen. Ten tweede is multi-level onderzoek mogelijk, dat wil zeggen, onderzoek waarin de verklaring voor opvattingen niet alleen kan worden gezocht op individueel niveau, maar ook op het niveau van de organisatie, de regio, het land en zelfs groep van landen. Ten derde is het materiaal uniek omdat in dit onderzoek de respondenten bestaan uit zowel politici en ambtenaren. Theorieën over de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee groepen van actoren staan centraal in de bestuurskunde.

Het empirische onderzoek op lokaal niveau is gebaseerd op vier enquêtes die vanaf 1989 om de vijf jaar zijn gehouden onder lokale politici en ambtenaren (in 1989, 1995, 2000, 2005) en twee enquêtes die zijn gehouden onder provinciale politici en ambtenaren (in 2002 en 2006). Het design voor het onderzoek onder gemeenten zag er als volgt uit: allereerst werden twintig tot dertig gemeenten uitgekozen. Deze gemeenten zijn middelgrote gemeenten met een inwonertal tussen de 25.000 en 250.000.

Hierna werden binnen elk van die gemeenten de belangrijkste politici en ambtenaren geselecteerd. Het criterium voor de belangrijkheid was de positie die deze personen innemen. Zo werden van de politici de burgemeester en wethouders, alsmede de fractievoorzitters van de politieke partijen die in de gemeenteraad vertegenwoordigd waren, als respondent gekozen. Van de ambtenaren zijn de gemeentesecretaris, de directeuren, (eventueel leden van het managementteam)

alsmede de afdelingshoofden geselecteerd. In het provinciale onderzoek werden alle 12 provincies meegenomen. Voor het overige was het design in het provinciale onderzoek identiek aan dat onder gemeenten.

Al deze respondenten kregen een identieke vragenlijst, met daarin vragen naar de perceptie van beleidsproblemen, de beleidseffectiviteit, hun autonomie, hun invloed, en hun contacten binnen en buiten het gemeente- in casu provinciehuis. Hierna volgde een batterij vragen over hun opvattingen, waarden en normen, alsmede een aantal vragen over participatie, de rol van politieke partijen, en vragen over hun persoonlijke achtergrond.

Ten aanzien van afhankelijke variabele -conflicten - werden de volgende vragen gesteld:

- 1 Kunt u de twee belangrijkste problemen waarmee uw gemeente wordt geconfronteerd benoemen?
 - Open vraag
- 2 Zijn er in de gemeente/provincie conflicten die belemmerend werken voor de totstandkoming van beleid?
 - Nee
 - Ja
- 3 Kunt u de aard van twee belangrijkste conflicten benoemen?
 - Open vraag
- 4 In hoeverre werken deze conflicten belemmerend voor het beleid?
 - Geheel niet
 - Enigszins
 - Zeer.

Vragen 1 en 3 zijn open vragen die door middel van inhoudsanalyse zijn gecodeerd. Daarbij werd het door de respondent genoemde onderwerp als cruciaal gezien voor het onderscheid tussen zakelijk en persoonlijk. Zodra een beleidsterrein of organisatieaspect als onderwerp werd genoemd werd het probleem/conflict gecodeerd als zakelijk. Alleen als individuele personen het onderwerp vormden dan werd het probleem/conflict als persoonlijk gecodeerd.

Ten aanzien van de onafhankelijke variabelen geldt dat integer gedrag wordt geïndiceerd door het antwoord op de vraag in het survey of bestuurlijke integriteit in de organisatie van de respondent door de respondent als een (ernstig) probleem wordt gezien. Leeftijd werd eenvoudig gevraagd door de respondenten te vragen naar het jaar waarin zij zijn geboren, de opleiding door aan hun te vragen wat de hoogst genoten opleiding was, waarbij dit later werd gedichotomiseerd tot respon-

11

denten met en zonder diploma in het hoger onderwijs (HBO, WO). Plezier in het werk, ten slotte werd door twee indicatoren bepaald. De eerste indicator werd gevormd door de vraag of de respondent op korte termijn een andere baan zocht en de tweede indicator wat zijn mening was over de effectiviteit van het gemeentelijk beleid op een 13-tal beleidsterreinen. Hoewel de validiteit van deze indicatoren niet optimaal is, omdat er meerdere redenen kunnen zijn waarom mensen een andere baan zoeken en er meerdere redenen kunnen zijn voor ineffectief beleid, worden deze indicatoren hier toch gebruikt. Enerzijds omdat er geen betere indicatoren voorhanden zijn, en anderzijds omdat de literatuur over conflicten in organisaties, veronderstelt dat ontevredenheid met het werk leidt tot persoonlijke conflicten. Het zoeken naar een andere functie en het ontevreden zijn met de effectiviteit van het beleid, kunnen zeker voor beleidsmakers, worden geïnterpreteerd als indicatief voor de mate van ontevredenheid met het werk.

Het is echter duidelijk dat niet alle indicatoren even sterk zijn. Dat is het gevolg van het gebruik van bestaand onderzoeksmateriaal dat niet is verzameld met het oog op het beantwoorden van de vraag die in dit artikel centraal staat. Het is daarom dat de uitkomsten van de analyse met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd en dat nader onderzoek gewenst is waarin met betere indicatoren wordt gewerkt. In dat kader is dit artikel slechts agendavormend. De uitkomsten van het onderzoek zoals hieronder beschreven, geven aan dat er sprake is van een ernstig probleem dat in de Bestuurskunde tot nu toe te weinig aandacht heeft gekregen. Als het die aandacht wel krijgt en beter onderzoeksmateriaal wordt verzameld kan uiteraard ook beter inzicht in de achtergronden van conflicten in publieke organisaties en oplossingsmogelijkheden worden verkregen.

5 Toetsing van de hypothesen

In deze paragraaf vindt een voorlopige toetsing van de hypothesen plaats met de nadruk op de vraag of het voorkomen van persoonlijke dan wel zakelijke conflicten vooral een individuele zaak is of dat dit contextueel is bepaald? Daartoe hebben we de Nederlandse surveys onder gemeentelijke en provinciale politici en ambtenaren op elkaar gelegd (n= 1888). Voordat we op die hypothesen ingaan zullen we eerst de omvang van de persoonlijke en zakelijke conflicten bespreken en bezien of deze in de tijd zijn toegenomen of niet. Steeds werd ondermeer de vraag gesteld wat het belangrijkste probleem was waarmee de gemeente werd geconfronteerd. In het laatst in 2005 gehouden survey (zie tabel 1) gaf 45,5% van de ondervraagden als antwoord het eigen functioneren van gemeentelijke organisatie, dat wil zeggen

“bestuurlijke problemen”. Vergeleken met maatschappelijke problemen, zijn deze intern organisatorische problemen dominant. Slechts 25% noemde volkshuisvesting, 22% noemde werkgelegenheid, 17% noemde openbare orde en 15,1% noemde welzijn als belangrijkste probleem. Problemen die op nationaal niveau al jaren de boventoon voerden zoals de minderhedenproblematiek en bestuurlijke integriteit, werden slechts door respectievelijk 3,6% en 1,4% van de lokale betrokkenen tot de belangrijkste problemen gerekend.

Tabel 1: Grootste probleem in eigen gemeente (2005)

N= 339			
	Eerst genoemd	Tweede genoemd	Totaal genoemd
Bestuurlijke integriteit	1	0,4	1,4
Onderwijs	0,7	1,2	1,9
Economische ontwikkeling	1,4	2	3,4
Minderheden	2	1,6	3,6
Milieu	2,4	4,5	6,9
Armoede	3,8	8,5	12,3
Openbare orde	8,5	6,5	15,0
Welzijn	9,2	7,3	16,5
Infrastructuur	9,6	8,5	18,1
Werkgelegenheid	13	9,3	22,3
Huisvesting	12,3	13	25,3
Gemeentelijke financiën	16,4	11,3	27,7
Bestuurlijke problemen	19,8*	25,5	45,3

* gegeven zijn percentages van de ondervraagden die de betreffende typen problemen tot de twee belangrijkste problemen waarmee de gemeente wordt geconfronteerd, benoemen

Uit een inhoudsanalyse van de vraag “Kunt u de twee belangrijkste problemen waarmee uw gemeente wordt geconfronteerd benoemen?” blijkt dat die bestuurlijke problemen zich in gemeenten vooral kenmerken door het bestaan van persoonlijke conflicten binnen het gemeentehuis. Vier op de tien ondervraagden zien zulke conflicten, gekenmerkt door slechte persoonlijke verhoudingen binnen het gemeentehuis. Daarmee geven zij aan dat zulke conflicten tot de belangrijkste problemen waarmee de gemeente wordt geconfronteerd behoren.

In tabel 2 staat voor respectievelijk lokale topambtenaren en politici de gegevens over het aantal ondervraagden dat conflicten binnen het gemeentehuis ziet. (Het antwoord op de hiervoor beschreven vraag 2: “Zijn er in de gemeente/provincie conflicten die belemmerend werken voor de totstandkoming van beleid?”)

Tabel 2: Aanwezige conflicten binnen het gemeentehuis

	1989	1995	2000	2005	Gemiddeld over de jaren
Conflicten in gemeentehuis die beleidsbelemmerend werken volgens lokale topambtenaren	* 47,4	38,6	41,7	37,1	40,3
Conflicten in gemeentehuis die beleidsbelemmerend werken volgens lokale politici	53,8	38,5	34,9	41,7	42,8

* in 1989 stelde 47,4% van de ondervraagde topambtenaren in Nederland dat er conflicten in het gemeentehuis zijn die beleidsbelemmerend werken. N= 1825

In de tabel is eveneens te lezen dat het aantal conflicten niet noemenswaardig is toegenomen of afgenomen door de tijd heen. Uit de gegevens komt het beeld naar voren dat de conflicten die tot uitbarsting zijn gekomen en geleid hebben tot het vertrek van burgemeesters, wethouders dan wel raadsleden, en waarover in de media wordt bericht, slechts het topje van de ijsberg zijn. Daarmee mag worden geconcludeerd dat conflicten in het gemeentehuis niet incidenteel zijn, maar een structureel probleem vormen in een significant deel van de gemeenten. Qua tendens wordt ook duidelijk dat het aantal conflicten relatief stabiel is in de tijd. Al zolang we dit meten – sinds 1989 – is het percentage gemeentelijke beleidsmakers dat hier hinder van ondervindt relatief constant.

Tabel 3: Aanwezigheid van conflicten die belemmerend werken

	Zijn er in Uw gemeente/provincie conflicten die belemmerend werken voor de totstandkoming van beleid?		Totaal
	nee	Ja	
In gemeenten	721 55,7%	574 44,3%	1295 100%
In provincies	270 50,9%	260 49,1%	530 100%
Totaal	991 54,3%	834 45,7%	1825 100%

De ondervraagden in provincies en gemeenten verschillen weinig in hun mening over het al dan niet voorkomen van beleidsbelemmerende conflicten (vraag 2: zie tabel 3). In gemeenten worden die door 44% en in provincies door 49% van de ondervraagden als zijnde aanwezig genoemd. Wel worden in provincies conflicten vaker als ernstig belemmerend gezien – conform vraag 4 hierboven – terwijl dat in gemeenten veel minder vaak het geval is ($T = 28,6$, $df = 2057$, $p < 0.000$).

Tabel 4: Mate waarin conflicten belemmerend werken

	In hoeverre werken deze conflicten belemmerend voor de ontwikkeling van Uw gemeente/ provincie?			Totaal
	zeer belemmerend	enigszins belemmerend	geheel niet belemmerend	
In gemeenten	330 59,2%	227 40,8%	0 ,0%	557 100%
In provincies	92 35,9%	130 50,8%	34 13,3%	256 100%
Totaal	422 51,9%	357 43,9%	34 4,2%	813* 100%

Ten aanzien van de aard van het conflict (vraag 3: zie tabel 4) geldt dat in gemeenten de ondervraagden de aard van de belangrijkste conflicten veel vaker als persoonlijke conflicten en in provincies veel vaker als zakelijke conflicten benoemen. In gemeenten betreffen de beleidsbelemmerende conflicten in 63% persoonlijke conflicten. In provincies is dat slechts 19%. Ook dit verschil is statistisch significant ($F = 104,9$, $T = 11,4$, $p < 0.000$, $df = 563$). Op individueel niveau blijkt de interpretatie van conflicten te verschillen. Ambtenaren zien de beleidsbelemmerende conflicten iets vaker als persoonlijk en politici vaker als zakelijk. ($T = 2.87$, $df = 560$, $p = 0,05$). Geen significant verschil werd aangetroffen voor geslacht en leeftijd. Wel zijn mensen die persoonlijke conflicten ervaren vaak al langer in hun huidige functie werkzaam (gem. 10 jaar) terwijl mensen die conflicten als zakelijk zien hun huidige functie veelal korten bekleden (gem. 7,5 jaar) ($T = 16.8$, $df = 550$, $p < 0.000$).

Als individuele factoren en contextuele factoren samen in een regressiemodel worden gestopt met de aard van de conflicten als afhankelijke variabele, blijkt de context (provincies of gemeenten) overheersend in de verklaring van het type conflict in de organisatie en de gevolgen voor het beleid. Zie het regressiemodel in tabel 5. Daarin zijn de Odds ratio en de significantie ervan gegeven. De significantie geeft aan of een verklarende factor significant verschil maakt voor de kans op persoonlijke conflicten. De Odds ratio (exp. B) geeft aan in welke richting het verband

loopt. Als deze kleiner is dan 1 is het verband negatief en als deze groter is dan 1 dan is het verband positief.

Tabel 5: Verklaring van de kans op persoonlijke conflicten

Onafhankelijke variabelen	Sig.	Exp(B)
Bestuurslaag gemeente of provincie	,000	,121
Probleem met bestuurlijke integriteit	,001	1,997
Oordeel beleidseffectiviteit (negatief –positief)	,029	,902
Functie: Politiek of Ambtelijk	,220	,720
Opleiding (Wel of niet hoger onderwijs voltooid)	,316	,875
Geslacht: man-vrouw	,883	,959
Is al dan niet op zoek naar andere baan	,712	,904
Jaren in functie	,911	1,002
Leeftijd in jaren	,604	,992
Constante	,033	5,678

Gegeven zijn de uitkomsten van een logistische regressie met als modelkenmerken Nagelkerke R² = 0,32, N= 415.

De uitkomsten van de binaire logistische regressie wijzen er op dat persoonlijke conflicten veel vaker voorkomen in gemeenten en conflicten in provincies vaker een zakelijk karakter hebben. Dit is conform hypothese 3 en de beschouwing over gemeenten en provincies in de voorgaande paragraaf. Hiernaast blijkt de ontevredenheid over de inhoud van het werk (oordeel over de beleidseffectiviteit) en de mate waarin bestuurlijke integriteit een probleem vormt in de organisatie significant samen te hangen met de dominantie van persoonlijke conflicten in plaats van zakelijke conflicten, maar deze factoren zijn duidelijk minder bepalend dan de context. Persoonlijke conflicten lijken dus vooral voor te komen op lokaal niveau bij beleidsmakers die een negatieve dispositie hebben ten aanzien van de effectiviteit van het gevoerde beleid en bestuurlijke integriteit in hun organisatie als een (ernstig) probleem zien. Individuele factoren, zoals positie (politiek-ambtelijk), geslacht, leeftijd en opleiding spelen nauwelijks een rol.

In de voorgaande analyse was de vraag wanneer conflicten als persoonlijk of als zakelijk worden gezien. Hieronder staat de vraag centraal hoe de dominantie van persoonlijke conflicten in publieke organisaties kan worden verklaard. Daarbij worden de respondenten die alleen zakelijke conflicten zien buiten beschouwing

gelaten en is de afhankelijke variabele het al dan niet benoemen van persoonlijke conflicten. Zie tabel 6.

Tabel 6: Verklaring van de kans op (persoonlijke of zakelijke) conflicten

Verklaring van de kans op (persoonlijke of zakelijke) conflicten	Sig.	Exp(B)
Onafhankelijke variabelen		
Bestuurslaag: gemeente-provincie	,000	,282
Probleem van Bestuurlijke. Integriteit	,000	3,407
Oordeel beleidseffectiviteit (negatief –positief)	,000	,859
Geslacht: man-vrouw	,045	1,635
Is al dan niet op zoek naar andere baan	,090	,675
Functie: Politiek of Ambtelijk	,152	,735
Leeftijd in jaren	,245	,985
Opleiding (Wel of niet hoger onderwijs voltooid)	,656	,952
Jaren in functie	,978	1,000
Constante	,349	1,864

Gegeven zijn de uitkomsten van een logistische regressie met als modelkenmerken
Nagelkerke R² = 0.20, N= 901.

Wat hier blijkt is dat de perceptie van de aanwezigheid van persoonlijke conflicten ook gendergerelateerd is – vrouwen benoemen vaker persoonlijke conflicten in de organisatie – dat die perceptie samenhangt met dissatisfactie (beleidsmakers die een andere functie ambiëren, en die het gevoerde beleid als ineffectief beschouwen, zien vaker persoonlijke conflicten); maar dat vooral het aanwezig zijn van integriteitsproblemen in de organisatie en het type bestuurslaag – provincie of gemeente – de belangrijkste verklarende factoren vormen voor de aan of afwezigheid van persoonlijke conflicten.

Bovenstaande uitkomsten ondersteunen vooral hypothese 1 en 3, namelijk dat als er in een organisatie problemen zijn met bestuurlijke integriteit en als het een relatief dynamische organisatie betreft die gekenmerkt wordt door continue veranderingen en daarmee gepaard gaande ambigue machtsverhoudingen (zoals gemeenten), de kans op persoonlijke conflicten groter is dan in relatief stabiele organisaties (zoals provincies) waar integriteitsproblemen afwezig zijn. Hypothese 2 wordt in dit onderzoek niet ondersteund. Positie, leeftijd, opleiding en ervaring hebben, als

gecontroleerd wordt voor de context, geen significante invloed op het voorkomen van persoonlijke conflicten. Alleen de invloed van gender is significant. Wel hangen de (on)tevredenheid over het werk, zoals hier geïndiceerd door de mening over de(in)effectiviteit van het gevoerde beleid en de neiging om een andere baan te zoeken significant samen met het aanwezig zijn van persoonlijke conflicten. Er zijn geen significante interactie-effecten aangetroffen. De invloed van integriteitproblemen en de ambtelijke c.q. politieke positie op de kans op persoonlijke conflicten ligt in gemeenten niet anders dan in provincies. Dit is onderzocht door een afzonderlijke regressieanalyse over gemeenten en over provincies. Hiermee wordt hypothese 4 niet ondersteund.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit artikel is een onderzoek gepresenteerd naar wat wel als een van de laatste taboes in het openbaar bestuur wordt gezien, namelijk persoonlijke conflicten binnen de organisatie die beleidsbelemmerend werken. Wat is gebleken is dat dergelijke conflicten geen incidenten zijn, maar veeleer structureel zijn en met name contextueel bepaald zijn. Uit dit onderzoek blijkt verder dat ontevredenheid over het werk en de aanwezigheid van integriteitsproblemen in de organisatie dit proces versterken. De empirische analyse op basis van vier surveys onder lokale politici en ambtenaren tussen 1989 en 2005 en twee surveys onder provinciale politici en ambtenaren tussen 2002 en 2006 wijst erop dat hoewel het aantal conflicten in gemeenten en provincies vergelijkbaar is, persoonlijke conflicten in gemeenten veel vaker voorkomen dan in provincies en zakelijke conflicten veel vaker voorkomen in provincies dan in gemeenten. Dit is conform aan de hypothese hierover en gerelateerd aan de hectiek en dynamiek waarmee gemeenten in de afgelopen decennia in hoge mate en provincies in veel mindere mate te maken hebben gehad. In theorie wordt verondersteld dat een dergelijke hectiek leidt tot onzekerheid en ambigue machtsverhoudingen die zich volgens theoretici eenvoudig vertalen in persoonlijke conflicten. De uitkomsten van het hier gepresenteerde empirische onderzoek ondersteunen deze gedachtegang.

Hiernaast wijst de analyse op het belang van bestuurlijke integriteit. Als sprake is van een probleem met bestuurlijke integriteit in een organisatie (zie Huberts, 2008) dan neemt de kans op persoonlijke conflicten binnen die organisatie toe. Hoewel de invloed ervan minder groot is dan de invloed van bestuurlijke hectiek, blijft het een statistisch significante factor in de verklaring van persoonlijke conflicten. In de derde plaats lijkt arbeids(dis)satisfactie samen te hangen met persoonlijke conflic-

ten. Als mensen hun werk als ineffectief zien en/of op zoek zijn naar een andere baan, neemt de kans op persoonlijke conflicten toe. Volgens de analyse ligt in deze factoren een belangrijk deel van de oorzaken voor het ontstaan van beleidsbelemmerende persoonlijke conflicten, maar zoals gesteld kan de analyse op tal van punten worden verbeterd. Hier moest gewerkt worden met bestaand onderzoeksmateriaal dat niet was verzameld met het oog op de vraagstelling voor dit artikel en daardoor op bepaalde punten discutabel is.

De belangrijkste conclusie is dan ook dat het probleem van persoonlijke conflicten in publieke organisaties groot is en meer aandacht voor de verklaring ervan en mogelijke oplossingen ervoor gewenst is. In de bestuurskunde is hierover, voor zover ik kon overzien, echter nog nauwelijks nagedacht en voor wat betreft de kennis en het doen van onderzoek hiernaar kan de bestuurskunde nog veel leren van de denkbeelden die in de bedrijfswetenschap zijn ontwikkeld en het onderzoek dat aldaar wel naar dit probleem is gedaan.

.. 18 ..

Literatuur

- .. Adams, A., *Bullying at work*, Londen, 1992.
- .. Appelberg, K., K. Romanov, M.L. Honkalsalo & S. Koskenvulo, Interpersonal conflicts and psychosocial characteristics of employees, in: *Social Science & Medicine*, 1991, Vol. 32, No.9. p. 1051-1056.
- .. Bleich, A., *Joop den Uyl 1919-1987*. Dromer. Doordouwer, dissertatie, Amsterdam, 2008.
- .. Bourgeois, L.J., Strategic goals, environmental uncertainty and economic performance, in: *Academy of Management Journal*, 1985, Vol. 28, No. 3, p. 548-573.
- .. Coleman, P.T., Characteristics of protracted, intractable conflict: Towards the development of a meta-framework, in: *Peace and Conflict. Journal of Peace Psychology*, 2003, Vol. 9, No 1, p. 1-37.
- .. Coser, L., *The Functions of social conflict*, New York, 1956.
- .. Crocker, C.A., F.O. Hampson & P. Aall (eds), *Grouping the nettle. Analyzing cases of intractable conflicts*, Washington, 2004.
- .. Crocker, C.A., F.O. Hampson & P. Aall (eds), *Taming intractable conflicts. Mediation in the hardest cases*, Washington, 2004.
- .. Deth, J. van, *Regeren in Nederland*, Assen, 2006.
- .. Einarsen, S., The nature and causes of bullying at work, in: *International Journal of Manpower*, 1999, Vol. 20, No 1-2, p. 16-27.
- .. Eldersveld, S.J., L. Strömberg & W. Derksen, *Local elites in western democracies*, Boulding, 1995.

- .. Fisher R.J. & L Keashly, Third party consultation as a method of intergroup and international conflict resolution, in: R. J. Fisher (ed.), *The Social Psychology of intergroup and international conflict resolution*, 1990, New York, p. 211-238.
- .. Hansson, R.O., W.H. Jones & B.N., Carpenter, Relational competence and social support, in P. Shaver (ed.), in: *Review of Personality and Social Psychology*, 1984, p. 265-284.
- .. Hobfoll, S.E., Personal and social resources in the etiology of stress resistance, in P. Shaver (ed.), *Review of Personality and Social Psychology*, 1985, p. 265-290.
- .. Huberts, L.W., J. Maesschalck & C. L. Jurkiewicz, (eds.), *Ethics and integrity of governance: perspectives across frontiers*, Cheltenham, 2008.
- .. Jacob, B.M., W. Linder, R. Nabholz & C. Heierli, *Democracy and local governance*, Bern, 1999.
- .. Jacob, B.M., K. Ostrowski & H. Teune, *Democracy and local governance. Ten empirical studies*, Hawaii, 1993.
- .. Jehn, K.A., A multimethod examination of the benefits and detriments of intragroup conflict, in: *Administrative Science Quarterly*, 1995, Vol. 40, No. 2, p. 256-282.
- .. Kay, K., *Workplace wars and how to end them*, New York, 1994.
- .. Kickert, W.J.M. & F.B van der Meer, *Reorganisatie van de provincie Noord-Holland van 2003 tot 2006*, Amsterdam, 2009.
- .. Kriesberg, *Intractable conflicts and their transformation*, Syracuse, 1993.
- .. Lisci-Wessels, L., Ontwikkeling van het aantal gemeenten sinds 1900, gevonden op <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/D6B519AD-B7DB-478F-BD48-87196D408B6E/0/2004k1b15p056art.pdf>
- .. Lugtenberg, H. & M. Wiegman, *Job Cohen, Burgemeester van Nederland*, Amsterdam, 2010.
- .. Merrienboer, J. van, *Van Agt. Biografie*, Meppel, 2008.
- .. Ministerie van Binnenlandse Zaken Congresuitgave Staat van de Dualisering, Den Haag, 17 november 2008.
- .. Naughtie, J., *The rivals. The intimate story of a political marriage*, Londen, 2001.
- .. O'Moore, M., Seigne, E., McGuire, L., & Smith, M., Victims of workplace bullying in Ireland, in: *Journal of Occupational Health and Safety*, 1998, Vol. 14, p. 569-574.
- .. Putnam, L.L. & J.M. Wondolleck, Intractability. Definitions, dimensions and distinctions, in: R.J. Lewicki, B. Gray & M. Elliott (eds.), *Making sense of intractable environmental conflicts. Frames and cases*, Washington, 2003, p. 35-62.
- .. Rawnsley, A., *The end of the party*, Londen, 2010.
- .. Schweiger, D., W. Sandberg & P. Rechner, Experimental effects of dialectical inquiry devils advocacy and consensus approaches to strategic decision making, in: *Academy of Management Journal*, 1989, Vol. 32, p. 745-772.

- .. Smyth, L.F., Intractable conflicts and the role of identity, in: *Negotiation Journal*, 1994, Vol. 10, No. 4, p.311-321.
- .. Susskind, L. & P. Field, *Dealing with an angry public. The mutual gains approach to resolving disputes*, New York, 1996.
- .. Task Force Report, *Dignity at work. The challenge of workplace bullying*, Government publication, Stationary Office, Dublin, 2001.
- .. Tjosvold, D., Rights and responsibilities of dissent. Cooperative conflict, in: *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 1991, Vol. 4, p. 13-23.
- .. Van de Vliert E. & C.W. De Dreu, Optimizing performance by conflict simulation, in: *Journal of Conflict Management*, 1994, Vol. 5, p. 211-222.
- .. Vries, M.S. de, Veranderingen in beleidsopvattingen op lokaal niveau. Jongere beleidsmakers, nieuwe generaties en beleidsperioden, in: *Beleidswetenschap*, 2001, nr. 3, p. 255-281.
- .. Vries, M.S. de, De teloorgang van de provincie, in: *Bestuurswetenschappen*, 2003, nr. 2, p. 113-130.
- .. Vries, M.S. de, Institutional fleecing. The slow death of Dutch provinces, in: *Public Organization Review*, 2004, Vol. 4, No .4, p. 295-315.
- .. Waite Miller, C., M.E. Roloff & R.S. Malis, Understanding Interpersonal conflicts that are difficult to resolve: A review of the literature and presentation of an integrated model, in: C.S. Beck (ed.), *Communication Yearbook 31*, New York, 2009, p. 118-173.
- .. World Health Organisation, *Raising awareness of psychological harassment at work. Advice to health professionals, decision makers, managers, human resource directors, legal community and workers*. 2003. Rome, WHO.